



You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Dynamika procesu demokratyzacji Węgier : próba określenia zjawiska w świetle teorii

Author: Sebastian Kubas

Citation style: Kubas Sebastian. (2014). Dynamika procesu demokratyzacji Węgier : próba określenia zjawiska w świetle teorii W: M. Barański, M. Tyrała (red.), "Instytucjonalizacja demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej : wybrane problemy" (s. 89-109). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Sebastian Kubas

Dynamika procesu demokratyzacji Węgier Próba określenia zjawiska w świetle teorii

Wstęp

Demokracja jest jednym z reżimów państwowych. Współcześnie cieszy się wielką popularnością. Po 1989 roku kraje Europy Środkowej i Wschodniej zdecydowały się na odejście od totalitarnych założeń reżimu o charakterze socjalistycznym i wstąpiły na drogę wiodącą ku demokracji. Jak wskazuje Enrique A. Baloyra, demokratyzacja składa się z wielu skomplikowanych procesów, które obejmują następujące etapy: kryzys władzy autorytarnej i załamanie się systemu, powołanie nowego rządu, uprawomocnienie procesu transformacji i wprowadzenie elementów systemu demokratycznego, ustanowienie systemu demokratycznego, powołanie władzy demokratycznej, transfer nowych aktorów do władzy demokratycznej¹. Samą demokratyzację można nazwać procesem prowadzącym od fazy wstępnej zrywającej z poprzednim reżimem i inicjującej zmiany otwierającej system polityczny, przez fazę transformacji, do normalizacji zwanej konsolidacją demokracji². Przesłanki, o których wspomniałem, każą traktować demokratyzację jako proces o charakterze dynamicznym, którego celem jest przybliżanie struktur państwa do wartości oraz procedur związanych z demokracją.

¹ E. BALOYRA: *Democratic Transition in Comparative Perspective*. In: *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*. Ed. E. BALOYRA. London 1987, s. 10—12.

² B. DOBEK-OSTROWSKA: *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej — przesłanki i przebieg*. W: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1998, s. 13.

Węgry znalazły się w gronie państw Europy Środkowej i Wschodniej, które po 1989 roku podążyły drogą ku demokracji. Przez ponad dwie dekady zmian założenia reżimu demokratycznego stają się coraz bliższe państwu węgierskiemu. Demokratyzacja tego kraju nie ma jednakże charakteru jednolitego i stabilnego, mimo że Węgry są jednym z liderów przemian w Europie Środkowej i Wschodniej. Dlatego powinniśmy zastanowić się, czy dynamiczny czynnik polityczny wpływający na demokratyzację kraju należy do specyficznych węgierskich uwarunkowań procesu demokracji, czy też demokratyzacja tego kraju nie zawiera charakterystycznych wewnętrznych atrybutów. Próbę uchwycenia przebiegu dynamiki procesu demokracji Węgier w okresie ostatnich dwóch dekad autor odnosi do kilku wybranych elementów, jak kształtowanie się społeczeństwa politycznego, społeczeństwa obywatelskiego, praw i wolności obywatelskich, konstytucji oraz konfliktów politycznych. Przed przystąpieniem do analizy wymienionych zjawisk autor uważał za konieczne wyjaśnienie założeń metodologiczno-teoretycznych przeobrażeń demokracji oraz ukazanie wagi i znaczenia wstępnej fazy owych przeobrażeń.

Okres przełomu

Założenia metodologiczno-teoretyczne

Proces przemian ustrojowych i politycznych jest dobrze opisany w literaturze politologicznej. W interesującym nas zakresie dotyczącym przeobrażeń w państwach Europy Środkowej i Wschodniej możemy posilkować się publikacjami autorów zarówno zagranicznych, jak i polskich. Wśród istotnych pozycji, w których podejmuje się omawianą problematykę, jest dzieło Juana J. Linza i Alfreda Stepana *Problems of Democratic Transition and Consolidation*³. Autorzy tej publikacji zauważają, że początkowy okres zmian wiąże się z procesem tranzycji. Prowadzi ona z jednego ustroju o cechach autorytarnych do nowego, demokratycznego ładu. Jednakże nie oznacza to, że tranzycja zawsze kończy się pomyślnie — wprowadzeniem demokracji. Za zakończoną tranzycję uważa się sytuację, gdy uzyskano powszechną zgodę w sprawie poprawności procedur politycznych wyboru nowej władzy, a nowy rząd posiada legitymację do prowadzenia swojej niezależnej polityki. Zmianie ulega sytuacja polityczna, a zasady poprzedniego reżimu są stopniowo wycofywane. W tym momencie należy zaznaczyć, że jeżeli zmiany nie mają tak gruntownego charakteru i dotyczą

³ J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore—London 1996.

jedynie ograniczenia cenzury w mediach, zezwolenia na działanie niektórych opozycyjnych organizacji, wprowadzenia praw ochrony obywatela, zwolnienia więźniów politycznych, ale nie odbywają się całkowicie wolne wybory, wówczas możemy mówić wyłącznie o liberalizacji⁴.

Tranzycję kończą wolne wybory parlamentarne, zwane założycielskimi; w ich trakcie wyłonione zostaje ciało ustawodawcze, które ma na celu wprowadzenie podstaw ustrojowo-prawnych regulujących stosunki społeczne, ekonomiczne, polityczne i inne. Kolejnymi etapami na drodze rozwoju demokracji są transformacja ustrojowa oraz konsolidacja instytucji życia demokratycznego. Szczególnie ten drugi proces jest istotny, gdyż pomyślna konsolidacja stabilizuje rządy i przyczynia się do wzrostu zaufania społecznego do nowego ustroju. Nie ma jednakże jednego typu skonsolidowanej demokracji. Nawet w przypadku osiągnięcia dahlowskiej poliarchii⁵ w państwie demokracja może nadal się rozwijać. Skonsolidowane demokracje mogą się między sobą różnić stopniem niższej lub wyższej jakości. Juan J. Linz i Alfred Stepan proponują pięć płaszczyzn, które mogą posłużyć ocenie skonsolidowanej demokracji: warunki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, pojawienie się autonomicznego społeczeństwa politycznego, prawo gwarantujące wolności obywatelskie, rząd wspierany fachowym aparatem urzędniczym, zinstytucjonalizowane społeczeństwo ekonomiczne⁶.

Proces przemian ustrojowych z punktu widzenia elit władzy opisał Angel Rodríguez Díaz, który wyróżnił osiem faz przechodzenia do demokracji: zainicjowanie zmian, mobilizacja społeczna, liberalizacja, negocjacje, demokratyzacja i wybory, pakt konstytucyjny, uchwalenie konstytucji, koniec przejścia polegający na akceptacji konfliktów politycznych⁷. Koncept teoretyczny Díaza ma wielki walor eksplanacyjny i porządkujący wydarzenia w Europie Środkowej i Wschodniej, jednakże nie we wszystkich krajach poszczególne fazy miały miejsce, różniły się czasem trwania i zakresem przestrzeni politycznej, który obejmowały.

Jeżeli chodzi o obszar Europy Środkowej i Wschodniej, to proces wychodzenia z ustroju socjalistycznego i przyjmowanie założeń nowego ustroju zostały opisane między innymi przez Samuela P. Huntingtona w *Trzeciej fali demokratyzacji*⁸. Autor zauważa, że wpływ na ostateczną zmianę systemu miało kilka wydarzeń: problemy z legitymizacją systemu socjalistycznego, nowa polityka Związku Radzieckiego pod rządami Michaiła Gorbaczowa, kryzys gospodarczy oraz wpływ ideologii Kościoła katolickiego oraz nauk Jana Pawła II. Huntington, opisując procesy demokratyzacji państw świata w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku, podzielił poszczególne przypadki na trzy grupy: transformacje, przemieszczenia i zastąpienia. W transformacjach

⁴ Ibidem, s. 3—7.

⁵ R. DAHL: *Demokracja i jej krytycy*. Przekł. S. AMSTERDAMSKI. Kraków 1995.

⁶ J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems...*, s. 7—15.

⁷ Podaję za: B. DOBEK-OSTROWSKA: *Proces demokratyzacji...*, s. 14.

⁸ S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokratyzacji*. Przeł. A. DZIURDZIK. Warszawa 1995.

przewodnią rolę odgrywają reformatorskie elity rządzące, a sam proces składa się z pięciu faz: pojawienie się reformatorów, zdobycie przez nich władzy, niepowodzenie liberalizacji, osłabienie pozycji konserwatystów, kooptacja opozycji. W przemieszczeniach równe pozycje są przypisane aktywności elit władzy i opozycji. W łonie elity utrzymuje się równowaga między reformatorami i konserwatystami, a w opozycji nad radykałami dominuje grupa chętna do negocjacji z elitą. Zarówno elity, jak i opozycja są niepewne społecznego poparcia. Gdy dochodzi do rozmów, obydwie strony uznają część legitymizmu partnera. W wyniku klęski rządu autorytarne zostają zastąpione przez opozycję, która przejmuje odpowiedzialność za prowadzenie nowej polityki⁹.

W polskiej literaturze problem konceptualizacji wydarzeń okresu przełomu podjął między innymi Jerzy J. Wiatr. Wskazał na czynniki zewnętrzne oraz wewnętrzne, które przyczyniły się do upadku socjalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej. Do czynników zewnętrznych zaliczył: wybór Ronalda Reagana na prezydenta Stanów Zjednoczonych i wybór Michaiła Gorbaczowa na sekretarza generalnego KPZR. Ostry kurs konfrontacyjny pierwszego polityka uświadomił radzieckim dygnitarzom słabość ich państwa. Składało się na to wiele czynników. ZSRR od lat siedemdziesiątych XX wieku pogrążał się w kryzysie, który obejmował coraz więcej sfer życia. Gdy w 1985 roku Gorbaczow stanął na czele państwa, postanowił przeprowadzić reformy, których celem było wzmocnienie ustroju socjalistycznego. Jednym z celów reform miało być ponoszenie większej odpowiedzialności za losy państw satelickich przez lokalne elity władzy. Ostatecznie elity okazały się zbyt słabe i nie były w stanie samodzielnie poradzić sobie z kryzysem. Wśród czynników wewnętrznych mających wpływ na upadek socjalizmu należy wskazać postępujące niezadowolenie społeczeństw naszego regionu ze stanu gospodarki i życia publicznego, co skutkowało rozwojem ruchów opozycyjnych. Na określenie przeobrażeń, do których doszło w latach 1989—1991, Wiatr zaproponował pięć modeli ukazujących różne drogi upadku systemu socjalistycznego: negocjowana reforma systemu, kapitulacja władzy i oddanie jej, rewolucja, reforma bez negocjacji oraz rozpad państwa federalnego¹⁰.

Okres przemian

Zmiany w Europie Środkowej i Wschodniej pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku objęły swoim zasięgiem także Węgry. Sytuacja tego kraju w ostatniej dekadzie trwania ustroju socjalistycznego różniła się od tej, którą obserwowano w pozostałych państwach regionu. Węgierska Socjalistyczna Partia Robotnicza (Magyar Szocialista Munkáspárt, MSzMP) próbowała reformować

⁹ Ibidem.

¹⁰ J.J. WIATR: *Europa postkomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*. Warszawa 2006, s. 65—81.

system polityczny i gospodarczy kraju poprzez jego liberalizację, czego nie dokonywał żaden inny kraj za żelazną kurtyną. Jednakże postępujący rozkład wewnętrznych struktur państwowych oraz zmiany polityczne w otoczeniu międzynarodowym wymuszały jeszcze dalej idące przekształcenia niż liberalizacja istniejącego ustroju¹¹. Należy pamiętać, że Węgry były jedynym państwem regionu, w którym proces demokratyzacji został poprzedzony liberalizacją systemu socjalistycznego. Nie chodzi tutaj bynajmniej o zmiany ekonomiczne, ale o zmiany polityczne, czego wyrazem było prawo o stowarzyszeniach wprowadzone w życie w styczniu 1989 roku. Prawo to umożliwiała tworzenie niezależnych od partii komunistycznej ugrupowań politycznych.

W latach osiemdziesiątych XX wieku na Węgrzech rozwinął się nurt opozycyjny wobec ustroju socjalistycznego. Opozycja węgierska nie zdobyła tak silnej pozycji jak opozycja w Polsce, ale opozycjoniści byli w stanie w drugiej połowie lat osiemdziesiątych stanąć do rozmów z elitą władzy na temat dalszych losów państwa. Uważa się, że węgierska opozycja miała wyraźny inteligencki charakter, co utrudniało jej kontakt ze środowiskami robotniczymi. Poza tym w okresie rządów Jánoša Kádára znaczna część społeczeństwa odsunęła się od życia politycznego i skupiła na życiu prywatnym i gospodarczym. Był to wynik świadomej działalności Kádára, który w zamian za poparcie społeczne dla władzy próbował stworzyć obywatelom poprawne warunki życia. Dlatego też uważa się, że w latach osiemdziesiątych XX wieku węgierska opozycja reprezentowała wąskie warstwy społeczne. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych doszło do dwóch zjazdów opozycjonistów. Odbyły się one w 1985 roku w Monor i w 1987 roku w Lakitelek. Zjazdy były okazją do spotkania się różnorodnych środowisk opozycyjnych. Ten wielonurtowy rys był cechą charakterystyczną węgierskiej opozycji (poza jej inteligenckim składem). Węgierska opozycja nigdy nie była zjednoczona, a wśród wielu jej nurtów można wymienić najważniejsze: ludowo-narodowy, liberalny, pokolenie „1956”, reformatorzy gospodarczy¹².

Władza polityczna w omawianym okresie należała do MSzMP. Partia, która swoim zasięgiem obejmowała wszystkie dziedziny życia, nie była już w stanie ich kontrolować, tak jak chociażby w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. Mimo wielu prób reform, przede wszystkim w sferze gospodarczej, państwo węgierskie pogrążało się w kryzysie. Po dojściu do władzy w 1956 roku Kádár kilkakrotnie starał się zliberalizować system socjalistycznej gospodarki państwowej, nawet poprzez wprowadzenie do niej elementów wolnorynkowych. Jednakże fale reform były hamowane przez część elit władzy i po okresie

¹¹ Na temat liberalizacji pisali m.in.: A. STEPAN: *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton 1988, chapter 1; G. O'DONNELL, P.C. SCHMITTER: *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore 1988, s. 7—11; A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York 1991, chapter 2.

¹² B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet*. Warszawa 2000, s. 62.

przemian następował odwrót. Ostatnią próbę reform podjęto w latach osiemdziesiątych XX wieku, ale nie przyniosła ona oczekiwanych rezultatów. Obecnie wiadomo, że nieudane reformy gospodarcze przyspieszyły erozję ustroju politycznego i wymusiły kolejne zmiany¹³. W partii mieliśmy do czynienia z wyraźnym podziałem na grupę polityków o konserwatywnych poglądach oraz na reformatorów. W gronie konserwatystów można wymienić Jánoša Kádára, Jánoša Berecza czy Károly'ego Grósza; reformatorami byli między innymi: Imre Pozsgay, Rezső Nyers, Zoltán Király, Mihály Bihari¹⁴.

Walka o władzę pomiędzy konserwatystami i reformatorami była zacięta. Reformatorzy proponowali odmienne spojrzenie na wiele aspektów życia. Nyers postulował zmianę systemu partyjnego poprzez dopuszczenie do niego większej liczby partii wspierających socjalistów, ale reprezentujących opinie szerszych kręgów społecznych. Podobnego zdania był Pozsgay, który uczestniczył w drugim zjeździe opozycjonistów w Lakitelek. To on, jako pierwszy członek najwyższych władz MSzMP, publicznie zrehabilitował wydarzenia 1956 roku, nazywając je rewolucją narodową. Reformatorzy mieli także poparcie Gorbaczowa. W maju 1988 roku János Kádár został zastąpiony przez Károly'ego Grósza, a w listopadzie 1988 roku premierem rządu mianowano reformatora Miklósa Németha.

W środowisku opozycyjnym doszło do pojawienia się trzech silnych ośrodków, które w późniejszym czasie przyjęły formę partii politycznych. Były to: Węgierskie Forum Demokratyczne (węg. Magyar Demokrata Fórum, MDF), Związek Wolnych Demokratów (węg. Szabad Demokraták Szövetsége, SzDSz), Związek Młodych Demokratów (węg. Fiatal Demokraták Szövetsége, Fidesz). Najsilniejszą pozycję w początkowym okresie zyskało MDF. Już w trakcie wstępnych rozmów, jakie podjęli komuniści z opozycjonistami, komuniści preferowali dialog wyłącznie z MDF. Partia komunistyczna i jej elity wiedziały, że w celu zachowania władzy i dzielenia się nią w jak najmniejszym zakresie najlepiej będzie, gdy opozycję będzie reprezentować jedno ugrupowanie. Ale także działaczom MDF zależało na tym, aby to oni odgrywali pierwszoplanową rolę wśród opozycji. Taka postawa rodziła oczywiście napięcie.

Aby skoordynować poczynania zróżnicowanej wewnętrznie opozycji, postanowiono, że przed oficjalnymi negocjacjami z elitą władzy opozycjoniści przeprowadzą własne rozmowy w dniach 22–30 marca 1989 roku, które do historii przeszły pod nazwą opozycyjnego okrągłego stołu. Zakończył je podpisany przez uczestników dokument, który przewidywał między innymi: wspólne działania, odrzucenie rozmów na tematy gospodarcze, uchwalenie konstytucji po wolnych

¹³ A. WALDER: *The Quiet Revolution from Within: Economic Reform as a Source of Political Decline*. In: *The Waning of the Communist State Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Ed. A. WALDER. Berkeley—Los Angeles—Oxford 1995, s. 1—7.

¹⁴ Z. RIPP: *The Hungarian Socialist Party Towards the Multiparty System (June 1987—February 1989)*. <http://www.polhist.hu/index.php?...the-hungarian-socialist-workers-party-towards> [dostęp: 30.07.2013], s. 403.

wyborach czy określenie wspólnych warunków tranzycji¹⁵. Po tym wydarzeniu strona partyjno-rządowa przystąpiła do rozmów ze stroną opozycyjną. Rozmowy prowadzono w formie tzw. trójkątnego stołu, przy którym oprócz przedstawicieli elity władzy i opozycji zasiadli działacze społecznych i zawodowych organizacji wspierających partię komunistyczną. Rozmowy rozpoczęły się 13 czerwca 1989 roku. Opozycja zastrzegła, że nie będzie rozmawiać o stanie gospodarki, gdyż obawiała się, że później może być oskarżona o jej zły stan. Wśród tematów rozmów znalazły się: ustanowienie urzędu prezydenta, powołanie Sądu Konstytucyjnego, uchwalenie nowej konstytucji, kwestia partii politycznych, system wyborczy, zmiany w prawie kryminalnym, wolność informacji, prawo pracy. W trakcie rozmów uwidoczniły się napięcia pomiędzy partiami opozycyjnymi. MDF, które bliżej współpracowało z komunistami, uważało, że wybory parlamentarne powinny nastąpić po wyborze prezydenta, podczas gdy SzDSz i Fidesz uważały, że powinno być odwrotnie. Chodziło o to, że najbardziej popularnym politykiem w tamtym czasie był członek partii komunistycznej Pozsgay i gdyby doszło do powszechnych wyborów prezydenckich lub pośrednich przez Zgromadzenie Krajowe wyłonione w latach osiemdziesiątych, to Pozsgay zostałby prezydentem. Z tym nie zgadzali się działacze SzDSz i Fideszu, dlatego nie podpisali dokumentu kończącego obrady. Później doprowadzili do zorganizowania referendum i uzyskali poparcie społeczne dla idei pierwszeństwa wyboru parlamentu, a potem prezydenta. Negocjacje zakończono 18 września 1989 roku. Zgodzono się na wprowadzenie na Węgrzech modelu rządów parlamentarnych, ustanowiono zasady wolności tworzenia partii, zakaz monopolu partii komunistycznej, system wyborczy do Zgromadzenia oparto na modelu mieszanym, odstąpiono od karania działaczy opozycyjnych, wprowadzono wolny dostęp do mediów¹⁶.

Jeżeli próbowalibyśmy odnieść węgierską sytuację okresu przełomu do założeń metodologiczno-teoretycznych, to przy zastosowaniu teorii Huntingtona należałoby ją określić jako transformację. W partii komunistycznej pojawili się reformatorzy (między innymi Pozsgay, Nyers), którzy skupili wokół siebie innych działaczy i ostatecznie zdobyli przewagę nad grupą konserwatystów. Liberalizacja zaproponowana przez elity władzy poniosła ostatecznie porażkę w sferze zarówno gospodarczej, jak i politycznej. W efekcie do rozmów nad przyszłym losem kraju zaproszono opozycję.

W koncepcji Jerzego J. Wiatra przypadek węgierski mieściłby się w modelu negocjowanej reformy systemu.

Nie ulega wątpliwości, że Węgry przeszły tranzycję, a następnie rozpoczęła się transformacja ustrojowa i konsolidacja demokratyczna kraju. Tutaj jednakże

¹⁵ Z. RIPP: *The Politics of Roundtable Talks. Unity and Division: The Opposition Roundtable and Its Relationship to the Communist Party*. In: *The Roundtable Talks of 1989. The Genesis of Hungarian Democracy: Analysis and Documents*. Ed. A. Bozók. Budapest 2002, s. 3—39.

¹⁶ A. Czyż, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej — od Jánosa Kádára do Viktora Orbána*. Katowice 2012, s. 58—62.

rodzi się pytanie: czy konsolidacja demokracji jest procesem zamkniętym? Jaka pozycję zajęłyby Węgry w koncepcji Linza i Stepana określającej poziom konsolidacji demokracji? Jaki jest stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i autonomicznego społeczeństwa politycznego na Węgrzech? Czy prawo gwarantuje wolności obywatelskie, a rząd jest wspierany fachowym aparatem urzędniczym? Czy pojawiło się zinstytucjonalizowane społeczeństwo ekonomiczne? Czy wszystkie fazy przechodzenia do demokracji zaproponowane przez Díazę zakończyły się? Czy za uchwaloną konstytucję można uznać pakiet zmian wprowadzonych do konstytucji z 1949 roku, czy dopiero konstytucję z 2011 roku? Czy na Węgrzech doszło do akceptacji konfliktów politycznych?

W celu uporządkowania poruszonych zagadnień proponuję przyrzeć się następującym sferom: rozwój społeczeństwa politycznego, kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego, kwestia praw i wolności obywatelskich, konstytucja Węgier oraz akceptacja i charakter konfliktów politycznych.

Wybory jako płaszczyzna aktywizacji społeczeństwa politycznego

W ustroju demokratycznym istnienie społeczeństwa politycznego wymaga od niego uznania podstawowych procedur i instytucji demokratycznych, w tym przede wszystkim wyborów, ale także działalności różnych partii politycznych, liderów partyjnych, sojuszy międzypartyjnych¹⁷. Wybory wydają się najpełniej odzwierciedlać poziom poparcia społecznego dla tego, co dzieje się w państwie. Udział obywateli w wyborach mierzony poziomem frekwencji daje odpowiedź na pytanie o stopień zainteresowania obywateli życiem publicznym. Wybór reprezentantów pokazuje natomiast preferencje obywateli, którzy mogą popierać lub kontestować dotychczasowy sposób rządzenia krajem.

Od 1990 roku na Węgrzech odbyło się sześć elekcji do ciała ustawodawczego. Ponadto cyklicznie przeprowadzane są wybory samorządowe (również sześć razy). Po wstąpieniu Węgier do UE dwukrotnie odbywały się wybory reprezentantów tego kraju do Parlamentu Europejskiego.

Na podstawie przytoczonych w tabeli 1 danych można wskazać, że największa mobilizacja Węgrów ma miejsce podczas wyborów parlamentarnych. W systemie wyborczym przyjętym w 1990 roku wybory do ciała ustawodawczego odbywały się w dwóch turach. Sytuacja ta ulegnie zmianie od 2014 roku, gdyż skrócono procedurę oddawania głosów do jednej tury¹⁸. Czy średnia frekwencja z sześciu ostatnich wyborów w pierwszej turze wynosząca 66,03% i w drugiej

¹⁷ J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems...*, s. 8—10.

¹⁸ T. DRINÓCZI: *Nowy węgierski system wyborczy*. „Studia Wyborcze” 2012, nr 13, s. 49—60.

Tabela 1

Frekwencja wyborcza na Węgrzech podczas wyborów parlamentarnych, samorządowych i do Parlamentu Europejskiego w latach 1990–2010 (%)

Rok	Wybory parlamentarne		Wybory samorządowe		Wybory do Parlamentu Europejskiego
	I tura	II tura	I tura	II tura	
1990	65,10	45,40	40,20	25,90	—
1994	68,90	55,10	43,40	—	—
1998	56,30	57,00	45,70	—	—
2002	70,50	73,50	51,10	—	—
2004	—	—	—	—	38,50
2006	71,00	64,40	53,10	—	—
2009	—	—	—	—	36,30
2010	64,40	46,70	46,60	—	—
Średnio	66,03	57,01	45,49		37,40

Źródło: A. CZYZ, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej — od Jánosa Kádára do Viktora Orbána*. Katowice 2011.

57,01% jest wysoka czy niska? Odpowiedź na to pytanie może przybliżyć nam porównanie Węgier z krajami regionu, czyli państwami Grupy Wyszehradzkiej, a także z wybranymi państwami „starej” Unii Europejskiej. W Czechach frekwencja podczas wyborów do izby niższej parlamentu w latach 1992—2010 kształtowała się średnio na poziomie 69,92%. Słowacka frekwencja w wyborach do Rady Narodowej w latach 1994—2012 wyniosła średnio 67,07%. Natomiast średnia frekwencja w wyborach do Sejmu RP w latach 1991—2011 wynosiła 41,83%¹⁹. Średnia frekwencja w pierwszej turze na Węgrzech jest podobna do frekwencji podczas wyborów parlamentarnych w Czechach (Izba Poselska) i na Słowacji, chociaż jest od nich nieznacznie niższa. Znacznie jednak przewyższa frekwencję polską uzyskiwaną w trakcie wyborów do Sejmu. Jeżeli porównamy poziom frekwencji węgierskiej do tej uzyskiwanej w zachodnich państwach UE, to okazuje się, że frekwencja podczas wyborów na Węgrzech jest niższa. Z danych uzyskanych przez Donleya T. Studlara, Petera Maira i Wiesławę Jednakę obejmujących 15 państw UE oraz Szwajcarię, Islandię i Norwegię wynika, że najniższa średnia frekwencja w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku wystąpiła w Portugalii — 68,2%, a najwyższa w Belgii — 92,7%, przy czym w tym państwie głosowanie jest obowiązkowe²⁰. Konkludując, należy

¹⁹ S. KUBAS: *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce w świetle analizy porównawczej z krajami Grupy Wyszehradzkiej*. W: *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*. Red. R. GLAJCAR, W. WOJTASIK. Katowice 2010, s. 29 i nast.

²⁰ W. JEDNAKA: *Zachowania wyborcze*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza wyborcza*. Wrocław 1997, s. 267.

stwierdzić, że poziom partycypacji węgierskiego elektoratu w wyborach parlamentarnych mieści się w średniej charakterystycznej dla regionu, w którym znajduje się państwo, ale odbiega od standardów obowiązujących w państwach Europy Zachodniej.

O ile frekwencja wyborcza prezentuje nam dane o charakterze ilościowym, o tyle reprezentacja parlamentarna wyłoniona przez elektorat może nam ukazać wiedzę o znaczeniu jakościowym. W sześciu elekcjach parlamentarnych tylko jeden raz Węgrzy nie zdecydowali się na alternację władzy, pozostawiając ją w rękach tej samej rządzącej wówczas partii. Było to w 2006 roku, gdy po raz drugi z rzędu zwyciężyła Węgierska Partia Socjalistyczna (węg. Magyar Szocialista Párt, MSzP). Drugą charakterystyczną cechą wyborów Węgrów jest to, że poza wyborami w 1990 roku zwyciężała MSzP albo Fidesz. Przyczyniło się to do wytworzenia systemu dwuipółpartyjnego, w którym dwie dominujące partie dobierają sobie po zwycięskich wyborach koalicjanta rządowego spośród partii mniejszych. Zdarzyło się tak nawet w 1994 roku, gdy socjaliści posiadali ponad połowę miejsc w Zgromadzeniu Krajowym. Ale wówczas o wejściu w koalicję z SzDSz zadecydowała chęć pozyskania legitymizacji dla przyszłych działań rządu. Socjaliści obarczeni odpowiedzialnością za okres komunizmu chcieli poparcia społecznego, co gwarantowała im bliska współpraca z byłymi opozycjonistami. Wyniki wyborów w latach 1990—2010 odzwierciedlały zmieniające się opinie społeczeństwa. Po czterech latach rządów MDF i koalicjantów (1990—1994) zmęczeni kryzysem, kłótniami politycznymi Węgrzy postanowili oddać władzę socjalistom. Jednakże oni również zdołali przetrwać tylko jedną kadencję. Radykalizacja postaw elektoratu węgierskiego dała o sobie znać w 1998 roku, gdy Fidesz przejął władzę i wszedł w koalicję z Chrześcijańsko-Demokratyczną Partią Ludową (węg. Kereszténydemokrata Néppárt, KDNP) oraz MDF. Następnie w latach 2002—2010 rządy sprawowali socjaliści, którzy do 2008 roku tworzyli koalicję z SzDSz. W 2010 roku spektakularne zwycięstwo odniósł Fidesz, który stworzył koalicję rządową z KDNP.

Stabilizacja węgierskiego systemu partyjnego jest pochodną postaw i preferencji wyborczych Węgrów. To, że od 1994 roku tylko dwie partie zwyciężały w wyborach parlamentarnych, może świadczyć o pewnej dojrzałości elektoratu, który kieruje się ku dwóm głównym platformom apelu społecznego, politycznego, ekonomicznego i ideologicznego. Jest to bowiem opcja socjalliberalna, reprezentowana przez socjalistów oraz częściowo SzDSz, albo opcja narodowo-konserwatywna (Fidesz i KDNP). W przeszłości mieliśmy do czynienia także z innymi podmiotami skupiającymi odmienne opinie polityczne społeczeństwa. Wśród nich na uwagę zasługuje radykalny nurt prawicowy skupiony obecnie w partii Jobbik, a w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w Węgierskiej Partii Sprawiedliwość i Życie (węg. Magyar Igazság és Élet Pártja, MIÉP).

Spółeczeństwo obywatelskie

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego doczekało się wielu definicji w naukach społecznych. Jedną z nich zaprezentował Philippe C. Schmitter, który uważa, że społeczeństwo obywatelskie składa się z zespołu samoorganizujących się grup pośrednich, które są niezależne od władz publicznych i jednostek prywatnych, mogą podejmować własne działania i bronić swoich interesów, nie dążą do zastąpienia instytucji państwowych i zgadzają się na warunki, które kształtuje istniejący system²¹. Społeczeństwo obywatelskie uważane jest za jedną z podstaw demokracji.

Węgierskie społeczeństwo obywatelskie ma swoistą środkowo-wschodnio-europejską specyfikę. Jego początek sięga działań opozycji antysystemowej w stosunku do państwa o ustroju socjalistycznym; gdy społeczeństwo obywatelskie odradzało się w latach osiemdziesiątych XX wieku, przesiąknięte było czynnikiem etycznym. W odniesieniu do aparatu władzy państwowej cechowała je nieufność. Etyczny model społeczeństwa obywatelskiego wynikał stąd, że grupami odpowiedzialnymi za jego powstawanie byli dysydenci o proweniencji inteligenckiej. Wielki wkład w rozwój idei wschodnioeuropejskiego społeczeństwa obywatelskiego miał węgierski pisarz György Konrád, którego koncepcja antypolityki na stałe wpisała się w nurt rozważań nad społeczeństwem obywatelskim. Konrád proponował neutralność w zachowaniu obywateli w sprawach politycznych oraz nieangażowanie się w działania podejmowane przez komunistów²².

Pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku społeczeństwo węgierskie cechowało się apatią i biernością. Agnes Horvát i Árpád Szakolczai zauważają, że pojawienie się swoistego oświecenia społecznego doprowadziło do ostatecznego upadku systemu socjalistycznego. Nie zgadzają się z tezą, że to powstanie węgierskiego społeczeństwa obywatelskiego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku było przyczyną upadku socjalizmu; uważają, że to właśnie demobilizacja społeczna wpłynęła na zmianę systemu²³. Gdy upadł socjalizm, dominowała pesymistyczna ocena stanu społeczeństwa obywatelskiego na Węgrzech. Pomimo tego doszło do wytworzenia się grup składających się na współczesne społeczeństwo obywatelskie, takich jak: wolne związki zawodowe, organizacje społeczne, stowarzyszenia kulturalne, regionalne i inne. Liczba członków w tych organizacjach była jednak znacznie mniejsza niż w najmniej zaawansowanych pod tym względem państwach Europy Zachodniej.

²¹ E. WNUK-LIPIŃSKI: *Socjologia życia publicznego*. Warszawa 2005, s. 120.

²² Ibidem, s. 125—126.

²³ A. HORVÁT, A. SZAKOLCZAI: *The Discourse of Civil Society and the Self-Elimination of the Party*. In: *Democracy and the Civil Society in Eastern Europe*. Ed. P.G. LEWIS. New York 1992, s. 28.

Dużą trudnością w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego był brak wzajemnego zaufania ludzi wyniesiony jeszcze z okresu socjalizmu. Kolejna bariera w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pojawiła się nieco później, po 1990 roku, a wywołał ją zawód sposobem rządzenia państwem i uprawianiem polityki²⁴.

Współczesne społeczeństwo obywatelskie można opisać za pomocą zmiennych o charakterze ilościowym, takich jak poziom partycypacji publicznej oraz liczba działających organizacji pozarządowych. Dwie dekady po upadku socjalizmu węgierskie społeczeństwo obywatelskie cechuje się niskim uczestnictwem obywateli w organizacjach pozarządowych oraz niewielkimi funduszami tychże organizacji, co w efekcie uzależnia organizacje pozarządowe od funduszy sektora publicznego. Specyfiką węgierskiego społeczeństwa obywatelskiego jest także stosunkowo liczny udział grup skupiających się na ochronie środowiska wśród pozarządowych organizacji. Ponadto, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowej, liczne są organizacje religijne oraz rolnicze²⁵. Jak podaje Susan Rose-Ackerman, związki zawodowe na Węgrzech skupiają 7,2% społeczeństwa, a w Europie Zachodniej — 9,8%, podczas gdy węgierskie organizacje środowiskowe — 1,9%, a zachodnioeuropejskie — 5,2%. Jedynie liczba członków organizacji religijnych na Węgrzech jest wyższa niż w Europie Zachodniej (od 12% do 12,8%)²⁶.

Jeżeli chodzi o liczbę organizacji pozarządowych i liczbę osób przypadających na jedną organizację pozarządową, to na Węgrzech w 2000 roku 4 700 organizacji pozarządowych przypadało na milion mieszkańców. W 2000 roku organizacje otrzymały od państwa 28% środków do swojego budżetu, 16% stanowiły dotacje osób prywatnych, a granty zagraniczne — 6,3%. Ponad połowa środków budżetowych organizacji pochodziła z jej własnej działalności. W tym okresie zaledwie 0,2% Węgrów poświęcało swój wolny czas wolontariatowi²⁷.

Poparcie dla demokracji wyrażone w udziale samoorganizującego się społeczeństwa w stowarzyszeniach i innych grupach, które nie kontestują istniejącego reżimu, nie jest na Węgrzech zadowalające. Nie tylko obywatele ponoszą za to odpowiedzialność, ale także władze, które nie wspierają oddolnych inicjatyw i nadal odnoszą się z rezerwą do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Po 2010 roku najwyższe władze wielokrotnie dawały przykłady lekceważenia głosu obywateli. Tak było między innymi z wprowadzeniem w życie konstytucji w 2011 roku, zmianami w prawie medialnym w 2010 roku, ograniczeniem roli Trybunału Konstytucyjnego czy przeniesieniem mienia z samorządu na rzecz państwa.

²⁴ J.J. WIATR: *Europa postkomunistyczna...*, s. 312—325.

²⁵ A. CZYŻ, S. KUBAS: *Doświadczenia...*, s. 125.

²⁶ S. ROSE-ACKERMAN: *Od wyborów do demokracji. Budowa państwa odpowiedzialnego przed społeczeństwem w Polsce i na Węgrzech*. Przeł. J.S. KUGLER. Warszawa 2008, s. 202—203.

²⁷ Ibidem.

Prawa i wolności obywatelskie

Gwarancje ochrony praw i wolności obywatelskich znajdują się w konstytucji Węgier w rozdziale *Wolność i odpowiedzialność*. Pod względem formalnym w prawie węgierskim mamy do czynienia z typowym dla krajów demokratycznych katalogiem praw człowieka. Konstytucja zastrzega jednak, że prawa podstawowe mogą być ograniczone z uwagi na potrzebę realizacji innego prawa podstawowego bądź obrony wartości konstytucyjnych (art. 1). Konstytucja zabrania niehumanitarnego traktowania obywateli i nakazuje poszanowanie godności każdego człowieka (art. 2, 3), umożliwia korzystanie z ochrony sądowej w określonych przypadkach (art. 4). Każdemu człowiekowi przyznano prawo do wolności przekonań, sumienia i wyznania (art. 5). W zakresie praw politycznych uznaje się prawo do pokojowych zgromadzeń, tworzenia stowarzyszeń. Konstytucja nadaje partiom politycznym prawo do wyrażania woli ludu oraz zezwala na istnienie związków zawodowych (art. 8). Ponadto każdy pełnoletni obywatel ma prawo do głosowania i do bycia wybieranym w wyborach parlamentarnych, samorządowych i do Parlamentu Europejskiego (art. 23).

Węgry uznają wolność prasy, zapewniają wolność badań naukowych i twórczości artystycznej (art. 10). W zakresie praw edukacyjnych każdy ma prawo do zdobywania wykształcenia, które jest bezpłatne na poziomie podstawowym i średnim (art. 11). W przypadku praw socjalnych państwo węgierskie gwarantuje pomoc w trudnych sytuacjach życiowych (art. 19). Węgry zobowiązują się do równego traktowania obywateli bez względu na rasę, kolor skóry, płeć, niepełnosprawność, język, wyznanie religijne, polityczne bądź inne poglądy, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuację związaną z majątkiem, urodzeniem lub inne cechy (art. 14). W zakresie prawa pracy gwarantuje się podstawowe warunki bezpiecznego wykonywania obowiązków zawodowych respektujące zdrowie, bezpieczeństwo i godność (art. 17). Ponadto obywatele mają prawo wolnego wyboru pracy, prowadzenia działalności gospodarczej (art. 12). Węgry uznają prawa mniejszości narodowych do swobodnego wyrażania swojej odmienności w granicach niezagrażających spójności Węgier (art. 29)²⁸.

Jeżeli chodzi o rzeczywisty wymiar przestrzegania praw obywatelskich na Węgrzech, to największe problemy w tym zakresie dotyczą mniejszości romskiej, której liczebność (według spisu narodowego w 2011 roku) wyniosła ponad 300 tys. Ocenia się jednak, że Romów jest znacznie więcej, przy czym z wielu powodów nie można ustalić, ilu dokładnie mieszka na Węgrzech. Po II wojnie światowej Romowie byli izolowani, sami także wzmacniali tę postawę, prowadząc niestabilny tryb życia. Większość węgierskich Romów mieszka w małych

²⁸ Konstytucja Węgier z 25 kwietnia 2011 roku. „Magyar Közlöny” 2011, szám. 43. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html#mozTocId92365> [dostęp: 6.08.2013].

zapuszczonych wioskach, co tylko potęguje izolację osób tej narodowości. Pułapka biedy, w której żyją, utrudnia im zmianę sytuacji życiowej. W ciągu ostatnich pięciu lat zauważa się wzrost liczby Romów, którzy opuszczają rodzinne wioski i przenoszą się do miast. Ale zarówno te miasta, jak i wioski są położone zazwyczaj w północno-wschodnich regionach kraju. Obecnie większość Romów pracuje w szarej strefie, jeżeli w ogóle podejmują jakąkolwiek działalność zawodową. Dane mówią, że 70% Romów jest długotrwale pozbawiona pracy²⁹. Nie wszystkie dzieci romskie są posyłane do szkół. Współczesne społeczeństwo węgierskie piętnuje tę grupę etniczną, bardzo często dochodzi do aktów przemocy wobec mniejszości romskiej, podpalane są domy, używana siła fizyczna. Powodem wielu tych akcji jest zła sytuacja ekonomiczna Węgrów, którzy upatrują jej przyczyn w postępowaniu Romów. Uważa się bowiem, że ci żyją na koszt państwa.

Poziom społecznej agresji, która jest wymierzona we wszelkiego rodzaju odmienności węgierskości postrzeganej jako archetyp, był i jest podsycany przez działaczy skrajnie narodowych partii politycznych. Ich aktywność jawnie godzi w prawa i wolności obywatela. Na węgierskiej scenie politycznej mamy do czynienia ze stałym elektoratem, który popiera tego rodzaju organizacje. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku taką organizacją była Węgierska Partia Sprawiedliwości i Życie (węg. Magyar Igazság és Élet Pártja, MIÉP), powstała w 1993 roku przez podział z MDF. Liderem MIÉP był István Csurka. W wyborach parlamentarnych w 1998 roku MIÉP uzyskał 14 mandatów. Do 2005 roku, gdy partia przyłączyła się do Jobbiku, uzyskiwała poparcie od 100 tys. do 250 tys. głosów. Obecnie główną siłą polityczną szerzącą nienawiść wśród Węgrów jest Jobbik, czyli Ruch na Rzecz Lepszych Węgier (węg. Jobbik Magyarorszáért Mozgalom). Ta skrajnie nacjonalistyczna partia ma 47 mandatów w Zgromadzeniu Krajowym i 3 w Parlamencie Europejskim. W ostatnich wyborach parlamentarnych otrzymała 855 tys. głosów poparcia. W 2007 roku partia wsparła powstającą Straż Węgierską, czyli paramilitarną organizację, której działalność wymierzona była przeciwko mniejszościom narodowym. Mimo jej delegalizacji w 2009 roku organizacja odżyła pod nazwą: Stowarzyszenie Straży Węgierskiej; rzekomym celem Stowarzyszenia jest krzewienie kultury narodowej. Jobbik to ugrupowanie jawnie antysemityczne. W listopadzie 2012 roku parlamentarzyści Jobbiku zgłosili wniosek do rządu o wskazanie nazwisk polityków o żydowskich korzeniach. W maju 2013 roku Jobbik zorganizował masowy protest przeciwko Kongresowi Żydowskiemu, który odbywał się w Budapeszcie.

Pomimo formalnej gwarancji przestrzegania praw obywatelskich na Węgrzech mamy do czynienia ze stosunkowo silnym poparciem społecznym

²⁹ L. JÁRÓKA: *Sixty Suggestions in the Interest of True Roma Integration*. „Hungarian Review” 2010, no. 1, s. 41.

dla inicjatyw, które kwestionują pełne równouprawnienie obywateli. Niewątpliwie świadczy to o niedokończonym procesie konsolidacji demokracji w tym kraju.

Konstytucja Węgier

Problematyka konstytucji w dziejach państwa węgierskiego jest niezwykle interesująca, gdyż w ponad tysiącletniej historii Węgier niezwykle rzadko zdarzało się normować podstawowe zagadnienia prawno-ustrojowe w jednym akcie prawnym o randze konstytucji. Węgry nie miały konstytucji w okresie królewskim, a w dwudziestoleciu międzywojennym, poza komunistycznym epizodem, również nie. Dopiero w 1949 roku uchwalono stalinowską konstytucję, która ze zmianami przetrwała do 1989 roku. Po obradach trójkątnego stołu konstytucja ta została w bardzo dużej części znowelizowana i po 1990 roku miała być zastąpiona nową, demokratyczną. Jednakże przez ponad dwadzieścia lat Węgrzy nie doczekali się nowej ustawy zasadniczej. Prace nad konstytucją prowadził rząd Gyuly'ego Horna składający się z MSzP i SzDSz, ale do ostatecznego uchwalenia konstytucji nie doszło. Także późniejsze rządy nie mogły liczyć na sprzyjający układ sił w parlamencie i dopiero po 2010 roku po zwycięstwie Fideszu przystąpiono do wzmożonych prac nad nową konstytucją.

Partia Fidesz wykorzystała sytuację posiadania 2/3 mandatów w Zgromadzeniu Krajowym i uchwaliła konstytucję opierającą się na założeniach ideowych tego prawicowego ugrupowania. Osobą odpowiedzialną za koordynowanie prac nad projektem konstytucji był József Szájer, który stanął także na czele Gremium Konsultacyjnego³⁰. Jednakże sposób pracy nad konstytucją wywołał słowa krytyki. Konstytucja została przygotowana i uchwalona w trybie tzw. ustawy prywatnej, a wydaje się, że powinna być wprowadzana drogą ustawy rządowej wymagającej szerokich, wielostronnych i długich debat z zainteresowanymi stronami. Konsultacje społeczne miały ogólny i jednostronny charakter. Na oficjalnej stronie internetowej Fideszu wskazano dwanaście spraw, które poddano dyskusji, a potem do prawie 8 milionów obywateli przesłano wstępne projekty założeń konstytucyjnych, z czego niecały milion zwrócono do Gremium Konsultacyjnego³¹. Dnia 14 marca 2010 roku przedstawiono projekt konstytucji w parlamencie, a 18 kwietnia konstytucja została uchwalona 262 głosami „za” (Fidesz i KDNP) oraz 44 „przeciw” (Jobbik). Partia Polityka Może Być Inna (Lehet Más a Politika, LMP) i MSzP zbojkotowały posiedzenie,

³⁰ A. CZYŻ, S. KUBAS: *Doświadczenia...*, s. 93.

³¹ <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=158885> [dostęp: 3.04.2013].

na którym przyjmowano nową konstytucję. 25 kwietnia prezydent Pál Schmitt podpisał konstytucję, która weszła w życie 1 stycznia 2012 roku.

Pod względem formalnym konstytucja składa się z preambuły zwanej *Narodowym wyznaniem wiary* oraz pięciu rozdziałów zatytułowanych: *Fundamenty*, *Wolność i odpowiedzialność*, *Państwo*, *Szczególny reżim prawny* oraz *Przepisy końcowe*. Preambuła rozpoczyna się od słów hymnu węgierskiego *Boże, zbaw Węgrów*, co podkreśla narodowo-konserwatywny charakter państwa. Konstytucja zmienia nazwę państwa z Republiki Węgierskiej na Węgry, odwołuje się do średniowiecznej idei korony św. Stefana, jako gwaranta ochrony tożsamości narodowej Węgrów. Wartości chrześcijańskie, które pomogły w przetrwaniu narodu, stanowią ważną część preambuły. Wprowadzono zasadę jednolitego narodu węgierskiego, która nakłada na władze krajowe odpowiedzialność za sytuację Węgrów mieszkających także poza granicami państwa. Władze państwowe powinny pomagać w utrwalaniu i rozwoju więzi „zachowania węgierskości” oraz gwarantować wzajemną współpracę i współdziałanie Węgrów z zagranicy z macierzą. W konstytucji uznano brak przedawnienia w stosunku do zbrodni komunistycznych oraz zanegowano konstytucję z 1949 roku.

Pod względem ustrojowym mamy do czynienia z trójpodziałem władzy. Władzę sprawuje naród, który co cztery lata wybiera swoich przedstawicieli do Zgromadzenia Krajowego. W uzasadnionych przypadkach parlament może być rozwiązany przez prezydenta. Zgromadzenie Krajowe na okres pięciu lat dokonuje wyboru prezydenta, który jest głową państwa. Może być wybrany ponownie tylko raz. Głównym organem władzy wykonawczej jest rząd. Premiera wskazuje prezydent, a następnie parlament bezwzględną większością głosów przyjmuje jego kandydaturę. Konstytucja określa także zasady funkcjonowania innych organów i instytucji państwa, jak Trybunał Konstytucyjny, Prokurator, wymiar sędziowski, Rzecznik Praw Podstawowych, samorząd terytorialny, wojsko, policja, służby bezpieczeństwa³². Na uwagę zasługuje fakt wskazania przez twórców konstytucji 26 zagadnień, które mogą być uchwalane większością 2/3 głosów: zasady systemu podatkowego i emerytalnego, polityka rodzinna, sądownictwo, prawa narodowości. Po nowelizacjach konstytucji dokonanych w latach 2011–2013 liczba tych zagadnień wzrosła do 33. Uniemożliwi to w przyszłości szybką zmianę prawa w tych dziedzinach, które obecnie Fidesz uważa za szczególnie istotne³³.

Konstytucja, jako jeden z podstawowych gwarantów demokracji, określa ramy, w których może funkcjonować władza publiczna oraz społeczeństwo. Wskazuje zasady sprawiedliwości i procedury ich przestrzegania. W przypadku

³² S. KUBAS: *Węgierski parlamentaryzm: od narodzin do stanu obecnego z uwzględnieniem konstytucji z 2011 r.* „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 5 (112), s. 209–213.

³³ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html> [dostęp: 17.04.2013].

Węgier te warunki są spełnione. Tym, co wpływa na krytykę konstytucji, jest jej niewątpliwie narodowo-konserwatywny charakter związany z preferowanymi wartościami, a także częściowe ograniczenie demokratycznych instytucji na korzyść wzmocnienia władzy wykonawczej. Mam tu na myśli pozbawienie pewnych uprawnień Trybunału Konstytucyjnego oraz sposób wyboru niektórych ważnych urzędników państwowych. W nowej konstytucji ograniczono rolę Trybunału Konstytucyjnego i zwiększono liczbę jego sędziów z 11 do 15, co pozwala na wybór 5 nowych sędziów przez parlamentarzystów kadencji Zgromadzenia Krajowego 2010—2014, w którym przewagę ma Fidesz. Przewodniczącego nie wybierają jak dawniej sędziowie Trybunału, ale parlamentarzyści. Poza tym w kwestiach budżetowych Trybunał ma mieć uprawnienia do badania prawomocności ustawy jedynie w sytuacji, gdy dług publiczny spadnie poniżej konstytucyjnego limitu 50% PKB. Zlikwidowano możliwość składania skarg do Trybunału przez każdego obywatela. W związku z trudną sytuacją finansowo-ekonomiczną Węgier wzmocniono pozycję Rady Budżetowej, przyznając jej prawo zawetowania ustawy budżetowej. Rada jest uzależniona od rządu. Wpływ na negatywne postrzeganie konstytucji miał również sposób jej uchwalenia, który pozbawił społeczeństwo i partie polityczne udziału w konsultacjach dotyczących treści ustawy zasadniczej.

Koalicja Fidesz — KDNP czterokrotnie nowelizowała konstytucję. Pierwsza zmiana związana była z wyjaśnieniem statusu prawnego postanowień przejściowych, które zanegował Trybunał Konstytucyjny. W pierwszej zmianie z 4 czerwca 2012 roku uznano, że postanowienia przejściowe dotyczące ustawy zasadniczej stanowią *de facto* jej część. 29 października 2012 roku uchwalono drugą zmianę w konstytucji; zmiana ta dotyczyła wymogu rejestracji w celu skorzystania z prawa do głosowania podczas wyborów parlamentarnych. Trzecia zmiana ogranicza wolność użytkowania, sprzedaży i nabywania ziemi węgierskiej i wymaga 2/3 głosów deputowanych przy wprowadzaniu jakichkolwiek zmian w istniejącym prawie obrotu ziemią. Czwarta zmiana odnosi się do tych postanowień przejściowych, które Trybunał Konstytucyjny uchylił 28 grudnia 2012 roku. Uznano brak przedawnienia przestępstw popełnionych w okresie reżimu socjalistycznego, uprawniono parlament do sporządzania wykazu oficjalnie uznawanych Kościołów i do ustalania szczegółowych zasad dotyczących praw grup narodowych, upoważniono przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa do wyznaczania sądów innych niż właściwy sąd powszechny do rozpoznawania spraw. Postanowiono, że z wolności wypowiedzi nie wolno korzystać w celu naruszenia godności narodu węgierskiego, absolwenci uczelni dotowanych przez państwo mogą być prawnie zobowiązani do świadczenia pracy na Węgrzech przez określony czas; na mocy ustawy parlamentu lub lokalnego rozporządzenia można również uznać za niezgodne z prawem przebywanie w miejscu publicznym służącym jako stałe miejsce zamieszkania. Czwarta zmiana wyraźnie ograniczyła uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego. Może

on teraz badać węgierskie ustawy jedynie w odniesieniu do procedur, a nie treści. Co więcej, uznano za niewiążące orzeczenia Trybunału przyjęte przed wejściem w życie konstytucji w 2011 roku³⁴.

Akceptacja i charakter sporów politycznych

Jedną ze zmian jakościowych, do której doszło po 1990 roku na Węgrzech, było uznanie różnorodności interesów grup społecznych, reprezentowanych na arenie politycznej przez partie polityczne. W socjalizmie zakładano bowiem, że wszyscy obywatele zgadzają się na reprezentację w miarę jednolitych potrzeb przez rządzącą partię komunistyczną. Na Węgrzech po zmianie systemu doszło do odmrożenia konfliktów społecznych istniejących w tym kraju przed II wojną światową, ale ważniejszą pozycję zajęły konflikty wynikające z czasów socjalizmu bądź te, które pojawiły się wraz z tranzycją, a potem rozwijały się podczas transformacji ustrojowo-gospodarczej.

W okresie międzywojennym istotnymi podziałami socjopolitycznymi były konflikty: miasto — wieś, centrum — peryferie, pracodawcy — pracownicy. Wszystkie te antagonizmy odżyły po 1990 roku, przy czym działalność MDF, które zwyciężyło w pierwszych wyborach parlamentarnych, przyczyniła się do odrodzenia konfliktu centrum — peryferie. Do dzisiaj ten podział jest widoczny i ogniskuje się wokół uprzywilejowanej pozycji Budapesztu i czujących się w gorszej sytuacji pozostałych obszarów kraju. Konflikt miasto — wieś nie odgrywa ważnej roli. Początkowo po 1990 roku konflikt pracodawcy — pracownicy nie wpływał na zachowania polityków i elektoratu, ale w miarę upływu czasu stawał się coraz bardziej intensywny. Na Węgrzech partią, która przyjęła rolę adwokata pracowników, była i jest MSzP. Innym konfliktem, który jest wykorzystywany w dyskusjach politycznych, jest podział na linię państwo — Kościół. Mimo prawie połowy wieku laicyzacji Węgrów w socjalizmie Kościół nadal odgrywa ważną rolę w życiu publicznym³⁵.

Obecnie konfliktem, który dominuje na węgierskiej scenie politycznej, jest ten odnoszący się do płaszczyzny ideologicznej. Aksjologizacja życia publicznego jest wynikiem ukształtowania się dwubiegunowego systemu partyjnego, w którym pozycje prawicowe i konserwatywne zarazem zajmuje Fidesz oraz Jobbik, a także KDNP, a lewicowe i liberalne — MSzP, Lehet Más a Politika

³⁴ T. BAROS: *Constitutional Amendments in Hungary: The Government's Struggle against the Constitutional Court*, Friedrich Ebert Stiftung. Budapest, February 2013. http://www.fesbp.hu/common/pdf/Nachrichten_aus_Ungarn_februar_2013.pdf [dostęp: 17.04.2013].

³⁵ R. HERBUT: *Systemy partyjne krajów Europy Centralnej oraz wzorce rywalizacji politycznej*. W: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej...*, s. 133—152.

oraz SzDSz. Walka o poparcie społeczne prowadzona przez Fidesz jest agresywna i często nie uwzględnia konsensualnego sposobu rozwiązywania problemów. Prowadzi to do ostrych podziałów w społeczeństwie na tych, którzy są „prawdziwymi Węgrami”, oraz pozostałych, którym rzekomo zależy na osłabieniu kraju. Fidesz odwołuje się do kwestii Trianon, czyli traktatu z 1920 roku, który pozbawił ówczesne Węgry 2/3 terytorium i 2/3 ludności. Efektem tamtego wydarzenia jest duża liczebność diaspory węgierskiej w sąsiednich krajach. Rozgrywając akcje polityczne problemem mniejszości węgierskiej, Fidesz zyskuje poparcie konserwatywnej części społeczeństwa. Fidesz przejął także część retoryki Jobbiku w sprawach symboliki państwa. Lewicowa i liberalna opcja jest obecnie zbyt słaba, aby zagrozić Fideszowi i narzucić konsensualny styl rozwiązywania problemów.

Konflikty polityczne będące elementem demokracji stanowią siłę napędową i rozwojową państwa. Społeczna zgoda na ich funkcjonowanie oznacza akceptację procedur demokratycznego rozwiązywania sporów. Po 2010 roku mamy do czynienia z marginalizacją istoty konfliktu politycznego przez rządzącą partię Fidesz. Najistotniejsze decyzje wpływające na sytuację w państwie podejmowane są bez szerokiej debaty politycznej ze środowiskami opozycyjnymi.

Podsumowanie

Demokratyzacja prowadząca do zakorzenienia wartości i stabilizacji demokracji przebiega na Węgrzech już ponad dwie dekady. Tym, co cechuje demokratyzację Węgier, jest spoistość oraz permanentny charakter jej wewnętrznych procesów. Jednakże gwałtowne przeobrażenia ustrojowo-polityczne po 2010 roku zachwiały nieco podstawy tego długotrwałego procesu. Wpłynęły na to sposób uchwalenia konstytucji, zmiany w prawie medialnym, w samorządzie, w Trybunale Konstytucyjnym i inne, które zachodziły w niezwykle szybkim tempie. Patrząc na ponad dwudziestoletni okres konsolidacji demokracji na Węgrzech, można zauważyć specyficzne cechy przemian właśnie w tym kraju. Analizowane w artykule płaszczyzny: faza wstępna, rozwój społeczeństwa politycznego, kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego, kwestia praw i wolności obywatelskich, konstytucja Węgier i akceptacja oraz charakter konfliktów politycznych, zdają się potwierdzać tę tezę.

W żadnym poza Polską kraju Europy Środkowej i Wschodniej nie doszło do obalenia poprzedniego reżimu poprzez negocjacje prowadzone między reformatorami partii komunistycznej a opozycją. Węgry były jedynym krajem regionu, w którym przed fazą tranzyycji nastąpiła liberalizacja systemu socjalistycznego. Wydaje się, że kształtowanie się społeczeństwa politycznego w tym państwie

przebiega w podobny sposób, jak w trzech pozostałych krajach Grupy Wyszehradzkiej. Jednakże poziom frekwencji wyborczej na Węgrzech zbliża ten kraj do Czech i Słowacji, podczas gdy w Polsce frekwencja jest o wiele niższa. Tym, co wyróżnia Węgry pod względem jakościowym, jest zdecydowanie większe poparcie elektoratu dla radykalnie prawicowych ugrupowań (MIÉP w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, a obecnie Jobbik). Poziom udziału obywateli w społeczeństwie obywatelskim i działaniu na jego rzecz nie odbiega od sytuacji znanej w regionie. Jednakże społeczeństwo polityczne i obywatelskie nie jest porównywalne do społeczeństw w starych krajach UE. Prawa i wolności obywatelskie są na Węgrzech gwarantowane prawem, choć zdarzają się przypadki jego łamania przez niektóre grupy obywateli. Państwo jednakże stoi na straży owych praw.

Węgry są krajem w naszym regionie, w którym najpóźniej zdecydowano się uchwalić konstytucję. Przyczyn tego stanu rzeczy było kilka. Po pierwsze, kodyfikacja prawa w jednym zwięzłym akcie o randze konstytucji występowała w historii Węgier niezwykle rzadko. Po drugie, po 1990 roku skład parlamentu nie dawał gwarancji uzyskania odpowiedniej większości dla uchwalenia konstytucji. Po trzecie, szerokie elity polityczne przez prawie dwie dekady uznawały za wystarczające zasady wprowadzone do konstytucji z 1949 roku. Konstytucja z 2011 roku ma charakter demokratyczny, mimo że w kilku zapisach zmieniono obowiązujące do tego czasu zasady. Negatywnie należy ocenić konserwatyzm przepisów dotyczących źródła państwa i narodu, ale w zakresie formy rządu, podziału i kompetencji poszczególnych władz ustawa zasadnicza odpowiada wzorcom demokratycznym. Współczesne podziały socjopolityczne na Węgrzech mają swoją materialną i aksjologiczną genezę w okresie międzywojennym (na przykład traktat w Trianon), socjalistycznym (na przykład laicyzacja państwa) oraz postsocjalistycznym (na przykład relacja państwo — obywatel, pracodawca — pracobiorca). Wpływają na spory polityczne i sposób realizacji procedur demokratycznych w tym kraju.

Sebastian Kubas

The Dynamics of Democratization of Hungary An Attempt to Determine the Phenomenon in the Light of Theory

Summary

The article attempts to analyze democratization processes in Hungary from 1989 to the present. From methodological and theoretical perspectives the author goes to theories that determine what democratization is, as well as what the phenomena related to this process are. Next, the author gives an account of actual course of political transformations in Hungary with regard

to the selected elements that comprise a contemporary notion of democratization process, that is the development of political society, the shaping of civil society, the issue of civil rights, the constitution of Hungary as well as acceptance and character of political conflicts.

Sebastian Kubas

Die Dynamik des Demokratisierungsprozesses in Ungarn Theoretische Darstellung des Problems

Zusammenfassung

In seinem Beitrag versucht der Verfasser, den Prozess der Demokratisierung in Ungarn vom Jahr 1989 bis zum heutigen Tag zu untersuchen. In dem methodologisch-theoretischen Teil klärt er den Begriff Demokratisierung und die damit verbundenen Phänomene. Dann skizziert er den tatsächlichen Verlauf des politischen Systemwandels in Ungarn und berücksichtigt dabei ausgewählte Elemente, aus denen der heutige Begriff „Demokratisierung“ besteht: die Entwicklung der politischen Gesellschaft, die Entstehung der Bürgergesellschaft, Rechte und Freiheiten der Bürger, ungarische Konstitution, Akzeptanz und Charakter der politischen Konflikte.